

van Scherpenberg, Jens; Hausséguy, Nicolas

Research Report

Airbus - Boeing: Kein Fall für die WTO. Hintergründe und Chancen des transatlantischen Subventionskonflikts

SWP-Aktuell, No. 29/2005

Provided in Cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs, Berlin

Suggested Citation: van Scherpenberg, Jens; Hausséguy, Nicolas (2005) : Airbus - Boeing: Kein Fall für die WTO. Hintergründe und Chancen des transatlantischen Subventionskonflikts, SWP-Aktuell, No. 29/2005, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/254556>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Airbus – Boeing: Kein Fall für die WTO

Hintergründe und Chancen des transatlantischen Subventionskonflikts

Jens van Scherpenberg / Nicolas Hausséguy

Die »Paris Air Show« im Juni 2005 war erneut Schauplatz des scharfen Wettbewerbs zwischen Airbus und Boeing. Angesichts der Bedeutung des von ihnen exklusiv bedienten Marktes für große Zivilflugzeuge erfährt die mit harten Bandagen ausgefochtene Konkurrenz der beiden Duopolisten hohe politische Aufmerksamkeit. Der schon lange schwelende Konflikt zwischen EU und USA um Subventionen für die Entwicklung neuer Flugzeuge wurde im Mai 2005 erneut vor die WTO getragen. Die WTO ist jedoch mit dem Fall überfordert. Denn in dieser rein bilateralen Auseinandersetzung sind die Rollen von Kläger und Beklagtem keineswegs eindeutig verteilt. Vor allem kann im WTO-Streitbeilegungsverfahren der entscheidende Hintergrund des Konfliktes nicht behandelt werden: die problematischen transatlantischen Rüstungsindustrieverhältnisse. Der weitere Konfliktverlauf kann zu einer Verschärfung der handels- und sicherheitspolitischen Rivalität zwischen EU und USA führen. Er eröffnet aber auch beiden Seiten die Chance, ihre militärischen Beschaffungsmärkte stärker zu integrieren – und der atlantischen Allianz damit in einer kritischen Phase einen wichtigen Impuls zu geben.

Die im Zweijahresturnus stattfindende Paris Air Show auf dem Flughafen von Le Bourget erhielt auch in diesem Jahr wieder ihren besonderen Reiz durch die Choreografie der Erfolgsmeldungen, mit denen sich die amerikanische Boeing Corp. und die europäische Airbus Industries SA auf der Bühne dieser weltweit bedeutendsten Messe der Luftfahrtbranche gegenseitig zu übertrumpfen versuchten. Airbus führte den in der Flugerprobung stehenden A380 vor, der Boeings letztes Monopol bei Flugzeugen mit über 400 Sitzen zu Fall bringt. Boeing dagegen warb mit der hohen Zahl von Bestellungen für den völlig neu

konzipierten B 787 »Dreamliner«, der ihr den Markt für ca. 250sitzige Flugzeuge mit großer Reichweite erschließen soll. Diesen Erfolg konterte Airbus wiederum mit seinem neuen Modell A350 für dasselbe Marktsegment. Mit insgesamt 319 bekanntgegebenen Bestellungen und unverbindlichen Kaufabsichten (zum Listenpreis von 35,9 Mrd. US-Dollar) gegenüber Boeings 146 (15,2 Mrd. US-Dollar) konnte Airbus das inszenierte Turnier von Le Bourget schließlich für sich entscheiden.

Allerdings sind Absichtserklärungen und Kaufoptionen noch keine kalkulierbaren Umsätze. So stornierte zu Boeings Verdruss

Air Canada während der Messe von Le Bourget eine erst wenige Wochen alte größere Bestellung von 14 B787 und 18 B777 (mit Kaufoptionen für weitere 18 B777 und 46 B787) unter Inanspruchnahme einer vereinbarten Rücktrittsklausel. Obwohl ähnliches auch dem europäischen Rivalen widerfahren könnte, könnte es Airbus gelingen, im fünften Jahr in Folge Boeing bei den Bestellungen zu übertreffen.

Kein Markt wie jeder andere

Dem unbefangenen Betrachter mag sich die kommerzielle Rivalität der beiden Unternehmen auf dem Markt für große zivile Passagier- und Frachtflugzeuge als ein Musterbeispiel funktionierender Wettbewerbs darstellen: Konkurriert wird über Preise, technische Qualität, Nutzungs- und Wartungsfreundlichkeit, über Produktionstechniken, eingesetzte Materialien und Energieverbrauchseffizienz. In diesem Wettbewerb war Airbus seit einigen Jahren das innovativere Unternehmen, weshalb es Boeing erhebliche Marktanteile abringen konnte. Inzwischen ist als neuer Wettbewerbsparameter die Bedienung unterschiedlicher Verkehrskonzepte hinzugekommen. Airbus setzt mit dem A380 darauf, die hohe Nachfrage im »Hub-to-Hub«-Verkehr zwischen den großen Luftdrehkreuzen effizienter bedienen zu können, Boeing will mit dem B787 eine wachsende Nachfrage nach Direktverbindungen zwischen Flughäfen unterhalb der Ebene der großen Drehkreuze (»point-to-point«) befriedigen.

Jedenfalls ist es dank dieses Wettbewerbs der beiden Duopolisten zu bedeutenden Verbesserungen bei der Fluglärmverminderung, im Treibstoffverbrauch und insgesamt bei den Kosten pro Passagierkilometer gekommen, die wesentlich zur Verbilligung und damit Ausweitung des Luftverkehrs in den letzten Jahren beigetragen haben.

Der intensive und fruchtbare Wettbewerb kann jedoch nicht verdecken, daß sich beide Unternehmen auf einem hochpolitisierten Markt bewegen. Schon der Ein-

tritt von Airbus im Jahr 1974 in diesen zu jener Zeit von drei amerikanischen Firmen – dem Marktführer Boeing sowie McDonnell Douglas und Lockheed – besetzten Markt verdankt sich einem politischen Beschluß der involvierten Staaten Frankreich, Deutschland, Spanien und Großbritannien (letzteres trat mit British Aerospace – heute BAe Systems – erst nach einigem Hin und Her ab 1979 dem Airbus-Konsortium bei). Für die einzelnen europäischen (französischen und britischen) Firmen waren die Kosten des Verbleibs im Markt für große Zivilflugzeuge, und gar die Markteintrittskosten für Großraumflugzeuge nach Art der seit 1968 eingesetzten B747 angesichts des steigenden Entwicklungsaufwands untragbar hoch geworden. Doch sollte der Markt aus industriepolitischen Gründen nicht amerikanischen Anbietern allein überlassen werden.

Die aufzuwendenden erheblichen Kosten bis zur vollen Durchsetzung von Airbus gegen einen bei Produktionskosten wie Marktmacht weit überlegenen Wettbewerber wurden zu einem beträchtlichen Teil durch Zuschüsse aus öffentlichen Mitteln der beteiligten Staaten gedeckt. In der Folge kam es zu einer Marktberreinigung in den USA: Lockheed schied 1983 aus dem Markt für große Zivilflugzeuge aus, McDonnell-Douglas wurde 1997 von Boeing übernommen. Das transatlantische Duopol war geboren – aus amerikanischer Sicht infolge der wettbewerbsverzerrenden Subventionen der Europäer, aus europäischer Sicht wegen der Innovationsschwäche der ausgeschiedenen amerikanischen Konkurrenten.

Subventionen für eine strategische Industrie

Ökonomisch läßt sich die Subventionierung von Airbus – wie jede Subvention – (nur) damit begründen, daß eine europäische Produktion großer Zivilflugzeuge bedeutende positive externe Effekte erzeugt, also einen volkswirtschaftlichen Nutzen, der über den erzielbaren Verkaufspreis der Flugzeuge nicht abgegolten wird.

Kein europäisches Unternehmen wäre in der Lage gewesen, das wirtschaftliche Risiko des Eintritts in einen so stark von amerikanischen Anbietern dominierten Markt zu tragen. Mit dem subventionierten Markteintritt von Airbus hat sich die Wettbewerbsintensität auf dem Flugzeugmarkt erhöht – zum Nutzen der Fluglinien und ihrer Kunden. Insofern lassen sich diese **Gründungs**subventionen durchaus als Variante des von Friedrich List im 19. Jahrhundert formulierten Erziehungszollkonzepts (»infant industry protection«) ordnungspolitisch legitimieren.

Dem trugen die USA in den von ihnen im Rahmen der Tokyo-Runde des GATT angestoßenen Verhandlungen zum plurilateralen »Abkommen über den Handel mit Zivilflugzeugen« (Agreement on Trade in Civil Aircraft, ATCA) von 1979 Rechnung. In diesem Abkommen konzidierten die Airbus-Staaten zwar den Abbau von Zöllen auf Flugzeuge und Flugzeugteile sowie den Verzicht auf technische Handelshemmnisse, die USA mußten jedoch eine sehr schwache, unter Berufung auf »Sonderfaktoren im Zivilflugzeugmarkt« weiter relativierte Klausel gegen Handelsverzerrungen durch Subventionen akzeptieren.

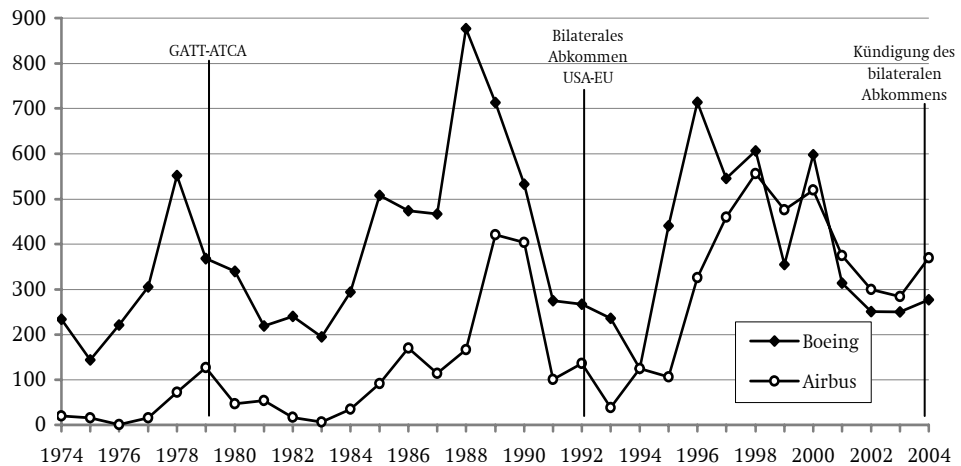
Aber auch der **Fortbestand** einer gesunden Luftfahrtindustrie ist, wie es in einer Studie des U.S. Department of Commerce über die amerikanische Jet-Flugzeugindustrie vom März 2005 heißt, »wichtig für die nationale Verteidigung, die wirtschaftliche Sicherheit, die Technologieentwicklung, den wissenschaftlichen Fortschritt, wegen der hochbezahlten Arbeitsplätze, der Exporteinnahmen und des nationalen Prestiges«: jede Menge Gründe mithin, eine solcherart strategische Industrie dauerhaft zu subventionieren – wenn es denn tatsächlich um ihren Fortbestand, ihr wirtschaftliches Überleben ginge. Und es läßt sich sehr wohl argumentieren, daß am Erfolg großer Neuentwicklungen, wie der A380, aber auch der B787, wegen der enorm hohen Entwicklungskosten die Existenz des jeweiligen Unternehmens hängt. Dieses Risiko würde sich ganz unmittelbar in höheren Kosten

bei der Finanzierung niederschlagen. Subventionen – ob sie als Zuschüsse, als Steuervergünstigungen oder als öffentliche Darlehen vergeben werden – senken also die Gesamtkosten unter das Niveau, das bei reinen, unverzerrten Marktbedingungen gelten würde. Wird der Wettbewerber ebenfalls subventioniert, kommt schließlich das Argument hinzu, die eigene Seite benötige »Ausgleichssubventionen«.

Schon frühzeitig wurde denn auch der erfolgreiche Markteintritt von Airbus als Musterfall strategischer Handels- und Industriepolitik thematisiert – und zum transatlantischen Streitgegenstand. Die Auseinandersetzungen und die zwischenzeitlich erzielten Kompromisse korrelieren eng mit dem Verhältnis der Absatzkurven von Boeing (inklusive des 1997 von Boeing übernommenen Herstellers McDonnell Douglas) und Airbus (siehe Grafik, S. 4).

Das erwähnte GATT-Abkommen von 1979 über den Handel mit Zivilflugzeugen (ATCA) markiert den Beginn der Marktdurchsetzung von Airbus, mit erstmals deutlich über 100 Bestellungen in jenem Jahr. Einer Krise des Weltmarktes nach der zweiten Ölkrise von 1980/81 folgte 1989 der Aufschwung der Branche, an dem Airbus überproportional teilhatte, mit erstmals über 400 Bestellungen (nicht zuletzt dank der Einführung der kleineren A320-Familie) und einem Weltmarktanteil von ca. 30%, den das Unternehmen seitdem nicht mehr unterschritten hat. In der Folge wurde 1992 das bilaterale amerikanisch-europäische Abkommen über den Handel mit großen Zivilflugzeugen abgeschlossen. Es verbietet unter anderem Subventionen von Produktion und Vermarktung, erlaubt die direkte Subventionierung von Neuentwicklungen durch rückzahlbare Staatsdarlehen bis zu einer Obergrenze von 33% der Entwicklungskosten und führt Höchstgrenzen für klar zuzuordnende indirekte Subventionen des Zivilflugzeugbaus durch staatliche Forschungsförderung ein, die für Flugzeugproduzenten bei 3% des vom Abkommen erfaßten Umsatzes liegen.

Flugzeugbestellungen von Airbus und Boeing (einschließlich MacDonnell-Douglas) 1974–2004



Quelle: Eigene Bearbeitung nach Daten von Airbus SA, Boeing Corp.

Dennoch blieb dieser Markt auch in den neunziger Jahren politischer Einflußnahme auf Beschaffungsentscheidungen anderer Länder ausgesetzt. Boeing konnte sich dabei auf die indirekte Verknüpfung von Handelsinteressen und Sicherheitspolitik stützen, die Länder mit starker sicherheitspolitischer Anlehnung an die USA, wie etwa Japan, nicht zuletzt aus Lastenteilungsgründen auch bei zivilen Beschaffungsentscheidungen den amerikanischen Anbieter Boeing präferieren ließ. Airbus wiederum profitierte davon, daß in anderen Ländern im Interesse der nationalen wirtschaftlichen Sicherheit und der politischen Unabhängigkeit beim Flugzeugkauf bewußt eine Politik der zwei Bezugsquellen praktiziert wurde.

Seit im Jahr 1999 Airbus erstmals Boeing bei der Zahl der Flugzeugbestellungen überholte, drängten die USA verstärkt auf eine Neuverhandlung des Abkommens von 1992. Und nachdem Airbus seit 2001 bei den Bestellungen und seit 2003 auch bei den jährlichen Auslieferungen am bisherigen Marktführer Boeing vorbeigezogen ist, hat nicht nur die kommerzielle Rivalität der beiden Unternehmen an Schärfe gewonnen. Mit dem neuen A380 bestreitet Airbus seinem amerikanischen Konkurrenten dessen Monopol und damit auch die Mono-

polgewinnmarge, die Boeing in diesem obersten Marktsegment bislang mit dem B747 besaß. Und die Absicht von Airbus, nach dem A380 auch für sein neues, als Konkurrenz gegen den Boeing 787 »Dreamliner« konzipiertes Modell A350 Entwicklungssubventionen in Anspruch zu nehmen, hat das unternehmerische Risiko für Boeing zusätzlich erhöht. Denn für den Geschäftserfolg des Unternehmens, das mit dem Ende 2002 abgebrochenen »Sonic Cruiser«-Projekt eines knapp unter Schallgeschwindigkeit fliegenden Flugzeugs bereits eine kostspielige und zeitraubende Fehlentwicklung hinter sich hat, ist ein großes Absatzvolumen der B787 entscheidend.

Nebenschauplatz WTO

Mit der Kündigung des bilateralen Abkommens von 1992 Anfang Oktober 2004 und der gleichzeitigen Klage vor der WTO gegen die vier am Airbus-Projekt beteiligten Staaten Deutschland, Frankreich, Spanien und Vereinigtes Königreich stützen sich die USA auf das 1994 im Rahmen der Uruguay-Runde verabschiedete WTO-Abkommen über Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen (Subsidies and Countervailing Measures, SCM). Sie setzen darauf, daß aufgrund dessen umfassender Definition ver-

botener und anfechtbarer Subventionen sowie einer daraus resultierenden ernsthaften Schädigung eines anderen WTO-Landes die Airbus-Subventionen im WTO-Streitbeilegungsverfahren für rechtswidrig erklärt werden können.

Bei Abschluß des SCM-Abkommens hatten die USA es abgelehnt, über eine Erneuerung und Anpassung des ATCA-Abkommens von 1979 zu verhandeln. Denn sie durften damit rechnen, im Klagefall über das gestärkte WTO-Streitbeilegungsverfahren einen anwendbaren Entscheid zu ihren Gunsten zu erwirken. Im Vor-WTO-Streitbeilegungsverfahren war für einen gültigen Spruch die Zustimmung der beklagten Partei erforderlich.

Zudem kann ein laufendes WTO-Verfahren, so die Erwartung, bereits vor einem frühestens nach 18 Monaten zu erwartenden Entscheid ein Element der Verunsicherung in die geschäftlichen Kalkulationen des europäischen Konkurrenten bringen.

Doch obwohl die USA als Kläger vor der WTO wahrscheinlich Recht bekämen, dürfte das den Konflikt kaum beenden. Denn die EU hat Gegenklage wegen der Subventionierung von Boeing erhoben und dürfte damit ebenfalls Recht bekommen. Boeing war bislang nicht nur das Unternehmen, das am stärksten begünstigt wird durch die Steuerermäßigungen für Exportunternehmen auf der Basis der »Foreign Sales Corporations«-Gesetzgebung, die aufgrund einer Klage der EU von der WTO für vertragswidrig erklärt wurden. Das Unternehmen hat zudem vom Bundesstaat Washington, wo seine größten Produktionsstätten liegen, für die B787 Steuervergünstigungen in Höhe von über 4 Mrd. US-Dollar erhalten.

Bekommen beide Seiten also Recht vor der WTO, könnten sich beide ermächtigen lassen, gegen die andere Seite Retorsionsmaßnahmen zu verhängen – ein offensichtlich unpraktikables Ergebnis. Der in diesem Sinne vor der WTO unentschieden ausgegangene Subventionsstreit zwischen Kanada und Brasilien, den Mutterländern der beiden großen Anbieter von Regional-

flugzeugen mit bis zu 100 Sitzen, Bombardier und Embraer, ist ein wenig einladender Präzedenzfall: beide Staaten bekamen Recht, verzichteten aber auf Retorsionen und subventionieren weiter.

Die rüstungswirtschaftliche Dimension

Während die Handelsdiplomaten auf beiden Seiten in der Öffentlichkeit mit Dossiers und Erklärungen für ihre Position im amerikanisch-europäischen Subventionskonflikt werben, könnte sich im eigentlichen Hintergrund des Konflikts zugleich eine Lösung finden lassen, mit der nicht nur ein seit vielen Jahren schwelender und nun erneut akut gewordener Streit beendet, sondern zugleich der transatlantischen Allianz ein bedeutender Impuls gegeben würde.

Der zivile Flugzeugbau ist für die EU wie die USA unbestritten eine strategische Industrie. Er ist es nicht nur wegen seiner makroökonomischen Bedeutung: Der Export von Zivilflugzeugen machte für die USA in den letzten 20 Jahren durchschnittlich 3,7% der Gesamtexporte aus, und davon dürften die Hälfte bis zwei Drittel auf Boeing entfallen. Das Produkt »Zivilflugzeuge« ist damit der wichtigste Einzelposten unter den amerikanischen Industriegüterexporten.

Vor allem aber haben alle namhaften Unternehmen dieser Branche eine mehr oder weniger ausgeprägte rüstungswirtschaftliche und damit sicherheitspolitisch relevante Komponente. Zwischen dieser und dem Zivilflugzeugbau gibt es nicht nur technologische Spill-Over-Effekte. Beide Bereiche profitieren in unterschiedlichem Maße auch wirtschaftlich voneinander, nicht zuletzt durch die verbreiterte Umsatzbasis und dadurch erzielbare Größenvorteile.

Noch immer (2004) erwirtschaftet zwar die EADS, mit 80% größter Anteilseigner von Airbus, 64% ihres Umsatzes und 79% des Gewinns (EBIT) über den Flugzeugbau für Airbus. Bei Boeing entfallen demgegenüber auf den Unternehmensbereich Zivil-

flugzeugbau nur 40% des Umsatzes und etwa ein Viertel des Gewinns.

Die von den USA im WTO-Verfahren geltend gemachten Zahlen für den Rüstungsumsatz der beiden Hauptkonkurrenten im Jahr 2003 – Boeing: 23,7 Mrd. US-Dollar, die Airbus-Muttergesellschaften (EADS und BAE Systems) zusammen 23,8 Mrd. US-Dollar – vermitteln daher ein verzerrtes Bild. Denn von letzterem Betrag entfällt mit fast 16 Mrd. US-Dollar der Löwenanteil auf BAE Systems, die bei Airbus mit 20% Kapitalanteil nur eine Minderheitsrolle spielen.

Dennoch dürfte auch bei Airbus und seinen Muttergesellschaften der militärische Anteil künftig ein höheres Gewicht bekommen. Durch den Auftrag für den europäischen Militärtransporter A400M erhält erstmals die Airbus SA selbst eine ausgeprägte militärische Umsatzkomponente. Zudem hat EADS auf der Basis des Airbus A330-200 ein technisch und wirtschaftlich wettbewerbsfähiges Konzept zur Luftbetankung von Kampfflugzeugen entwickelt, das mit einem Auftrag Australiens seinen ersten Markterfolg erzielen konnte und mit dem EADS über das »AirTanker«-Joint-venture bei dem anstehenden Beschaffungsvorhaben Großbritanniens für ein »Future Strategic Tanker Aircraft« den Status des »preferred bidder« erhalten hat.

Der militärische Umsatzanteil wird also auch auf europäischer Seite wachsen – und damit die technologische und wirtschaftliche Basis auch für den Zivilflugzeugbau stärken.

Chance für den atlantischen Rüstungsmarkt?

EADS beabsichtigt, sich mit seinem Tankflugzeugkonzept an der zum Herbst 2005 erwarteten Ausschreibung des Pentagon für die Erneuerung der Tankerflotte der US Air Force zu beteiligen. Boeing hatte versucht, seine bisherige Monopolposition in diesem Marktsegment durch unzulässige Einflußnahme auf die Pentagon-Entscheidung zu Lasten von EADS zu verteidigen. Das führte

zur Stornierung und Neueröffnung des Vergabeverfahrens.

EADS positioniert sich für die neue Ausschreibung, den Usancen des Rüstungsgeschäfts gemäß, als möglichst amerikanischer Anbieter: Zum einen ist eine Kooperation mit Northrop Grumman anvisiert, einer der großen Systemfirmen der amerikanischen Rüstungsbranche. Zum anderen soll im Bundesstaat Alabama eine Produktionsstätte für die Ausrüstung des als KC-330 firmierenden EADS-Tankers errichtet werden. Alabama ist Heimatstaat des einflußreichen republikanischen Senators Jeff Sessions, Mitglied im Armed Services Committee des Senats. Er wie auch der Ausschußvorsitzende John Warner und Senator John McCain, dienstältester Republikaner im Ausschuß, setzen sich ausdrücklich für Wettbewerb bei der Tankerbeschaffung ein.

Auch im Armed Services Committee des Repräsentantenhauses, dessen Vorsitzender Duncan Hunter der radikalste Vertreter einer konsequenten »Buy American«-Beschaffungspolitik der US-Streitkräfte ist, sind mit Terry Everett und Mike Rogers zwei republikanische Abgeordnete aus Alabama vertreten. Gerade das Repräsentantenhaus hat allerdings am 20. Mai 2005 auf Betreiben von Duncan Hunter eine Gesetzesklausel beschlossen, die die Auftragsvergabe im Kontext der Tankerausschreibung an solche ausländischen Unternehmen untersagt, die staatliche Subventionen für ihren Zivilflugzeugbau erhalten – eine unverhüllte »Lex EADS«.

Es ist unwahrscheinlich, daß der Senat dieser Klausel zustimmt. Dennoch ist zu fragen, ob ein eventuelles EADS-Northrop-Grumman-Joint-venture im Lichte des Airbus-Boeing-Subventionsstreits eine echte Chance haben könnte, im Wettbewerb mit dem Konkurrenten Boeing zumindest einen Teil des Tankerauftrags zu erhalten.

Dafür spräche aus amerikanischer Sicht nicht nur der bei konkurrierenden Angeboten erzielbare günstigere Beschaffungspreis. Auch unter dem Aspekt der Einsatzsicherheit gäbe es Argumente für ein »double sourcing« – die Beschaffung aus

zwei Quellen. Mögliche technische Probleme bei einem Modell würden so nur einen Teil der Tankerflotte betreffen.

Auch zeigen die wachsenden transatlantischen Verflechtungen auf Unternehmensebene in der Rüstungsbranche, daß ein transatlantisches rüstungswirtschaftliches Festungsdenken kaum mehr angebracht ist. So war etwa das britische Unternehmen BAe Systems, Teilhaber und industrieller Partner bei Airbus, zugleich Joint-venture-Partner von Boeing als (unterlegener) Mitbewerber von EADS um die britische Ausschreibung von Tankflugzeugen der Royal Air Force. Und bei dem Programm des künftigen US-Kampfflugzeugs »Joint Strike Fighter« (JSF) ist BAe Systems der wichtigste ausländische Partner des amerikanischen Auftragnehmers Lockheed Martin.

Denkt man die sich derzeit abzeichnenden Konstellationen in der atlantischen Rüstungsindustrie weiter, deutet sich als günstigste Perspektive eine Annäherung an jenes Konzept an, das in den neunziger Jahren der Rüstungsstaatssekretär (Undersecretary of Defense for Acquisition, Technology and Logistics) der zweiten Clinton-Administration, Jacques Gansler, konzipiert hatte. Gansler, der als stellvertretender Vorsitzender des Defense Science Board des Pentagon maßgeblich die Restrukturierung der amerikanischen Rüstungsindustrie nach dem Kalten Krieg mitkonzipiert hatte, sah die Gefahr einer in der Folge der Konzentration schwindenden Wettbewerbsintensität. Einer transatlantischen Rüstungskooperation gegenüber außerordentlich aufgeschlossen, schlug er ein Modell mehrerer (mindestens zweier) transatlantischer Konsortien von amerikanischen und europäischen Systemfirmen vor, die um die Systemführerschaft bei einzelnen Beschaffungsvorhaben konkurrieren.

Es ist unklar, ob es für eine an dieses Konzept angelehnte Entwicklung in Regierung und Kongreß heute hinreichende Unterstützung gäbe. Sowohl von der Führung des Pentagon wie auch aus dem Kongreß kommen in dieser Hinsicht keine ermutigenden Signale. Für die europäische

Seite dürfte es dennoch nicht nur wirtschaftlich, sondern auch politisch lohnend sein, sich in diese Richtung zu bewegen.

Richtungstreit in Europa

Allerdings ist fraglich, ob in Europa die sich bietende Chance gesehen wird und ein hinreichend eindeutiger Wille besteht, sie zu nutzen. Aus dem Unternehmen EADS war einerseits zu vernehmen, man sei bereit, einseitig auf Entwicklungssubventionen für den A350 zu verzichten, sollte davon die Zulassung zur amerikanischen Tankerausschreibung abhängen.

Andererseits erklärte Airbus zugleich, diese bereits beantragten Subventionen in Anspruch nehmen zu wollen, solange keine zufriedenstellende Lösung im Subventionstreit mit Boeing erzielt worden sei. Eine aggressive Politik der Marktanteilerhöhung im Zivillflugzeugmarkt scheint hier zu kollidieren mit dem Streben nach stärkerer Präsenz des Unternehmens auf dem amerikanischen Rüstungsmarkt. Nicht zufällig entsprechen dieser Divergenz der Auffassungen über die Unternehmensstrategie auch die Positionen im französisch-deutschen Führungstreit bei EADS und Airbus. Seine Exponenten, der von deutscher Seite nominierte EADS-Ko-Vorstandsvorsitzende Thomas Enders, für die Rüstungssparte des Konzerns zuständig, und sein französischer Ko-Vorsitzender, der bisherige Airbus-Chef Noël Forgeard, lassen sich wahrscheinlich auch als Vertreter der unterschiedlichen Positionen im Subventionstreit identifizieren. Durch den am 23. Juni erzielten Kompromiß bei der Besetzung der EADS-Führung dürften diese unternehmenspolitischen Divergenzen kaum ausgeräumt worden sein.

Ebenso scharf, wenngleich weniger öffentlich, scheint bei BAe Systems ein durch die beiden führenden Manager, Chairman Dick Olver und Chief Executive Officer (CEO) Mike Turner, verkörperter ähnlicher Strategiestreit ausgetragen zu werden. CEO Turner würde offenbar gerne die BAe Systems-Beteiligung an Airbus

aufgeben, um größere Freiheit für einen eventuellen Unternehmenszusammenschluß mit einer der großen amerikanischen Rüstungssystemfirmen zu haben. Chairman Olver scheint BAe Systems bei aller Bedeutung des amerikanischen Marktes als zentralen Teil der europäischen Rüstungsindustrie zu sehen und eine unternehmenspolitische Entscheidung zugunsten der USA gegen Europa für einen Fehler zu halten.

In beiden Fällen geht es nicht allein um die Stellung des jeweiligen Unternehmens im europäischen und transatlantischen Rüstungsindustriellen Kontext. Auch die Stellung der hinter ihnen stehenden Staaten – bei EADS/Airbus Deutschland und Frankreich, bei BAe Systems Großbritannien – zum Projekt Europa wie zur atlantischen Allianz steht zur Debatte.

Ein fruchtbarer Konflikt für die transatlantischen Beziehungen

Der Konflikt um Subventionen für Airbus und Boeing läßt sich nicht dadurch aus der Welt schaffen, daß Airbus dauerhaft einseitig auf staatliche Entwicklungsdarlehen nicht nur für den A350, sondern auch für alle künftigen Modelle verzichtet, auch wenn die amerikanische Seite als Belohnung mit dem Zugang zum amerikanischen Rüstungsmarkt winkt. Die mit einem solchen Verzicht verbundene nachhaltige Erhöhung der Finanzierungskosten könnte allenfalls durch einen größeren Anteil am US-Tankerbeschaffungsauftrag (dessen Abwicklung sich über 10 bis 20 Jahre erstrecken dürfte) kompensiert werden – und Boeing erhielte ja bei einseitigem Subventionsverzicht von Airbus seinerseits weiterhin Subventionen.

Es bedarf also immer noch bilateraler Vereinbarungen zwischen USA und EU darüber, was als unzulässige Subvention gilt und was nicht, es sei denn, man wollte sich in dieser Frage dem WTO-Streitbeilegungsverfahren ausliefern. Dessen Entscheidungen aber sind stets rückwärtsgewandt und können allenfalls feststellen, wann in

welchem Umfang unzulässige Subventionen geflossen sind.

Vor allem aber können sie nicht die offenkundige Verbindung zwischen Subventionsstreit und Rüstungsmarkt einbeziehen. Das ist Aufgabe der Politik – also der US-Regierung einerseits, der Regierungen von Deutschland, Frankreich, Großbritannien und Spanien andererseits.

Zuletzt hat die *europäische Seite* die Chance zu einer positiven Bekundung ihres Willens zu stärkerer transatlantischer Rüstungspolitischer Zusammenarbeit vertan, als sie – gegen den Wunsch der Airbus-Gesellschafter – für die Triebwerke des A400M-Militärtransportflugzeugs das technisch bessere und kostengünstigere Angebot der kanadischen Tochter des US-Triebwerksherstellers Pratt&Whitney ausschlug.

Diesmal besteht auf *amerikanischer Seite* die Chance, gegen den Rüstungsprotektionismus auf beiden Seiten des Atlantik ein Zeichen zu setzen, wenn es um die Erneuerung der Tankflugzeugflotte der US Air Force geht. Dies sollte im Rahmen eines nicht zu eng geschnürten Pakets geschehen, das eine neue Vereinbarung über das graduelle Auslaufen der Zivilflugzeugsubventionen auf beiden Seiten enthält.

Doch die Vereinbarung eines solchen Pakets darf nicht den Handelsdiplomaten im Büro des US-Handelsbeauftragten und der Generaldirektion Handel der EU-Kommission allein überlassen bleiben. Denn der transatlantische Streit um Subventionen für Airbus und Boeing ist nicht auf der Ebene der Konflikte um Bananen, Hormonfleisch und Export-Steuervergünstigungen angesiedelt. Ihn auch auf der Ebene der Außen- und Sicherheitspolitik angemessen zu bewältigen ist für Europa eine Frage der Handlungsfähigkeit in einer kritischen Phase der Europäischen Union. Und für die USA ist der Umgang mit diesem Konflikt und seiner Rüstungswirtschaftlichen Dimension ein Test darauf, ob Europa, wenn es darauf ankommt, als strategischer Verbündeter oder als Rivale gesehen und behandelt wird.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2005
Alle Rechte vorbehalten

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364